

澳洲擴展高等教育國際市場作法之研究

蘇建洲

國立台南大學教育經營與管理所博士生

摘要

近年來，由於學生人數減少與高等教育國際化需求日亟之原因；因此，台灣教育當局開始注意擴展高等教育國際市場。為了深入探究當前台灣擴展高等教育國際市場政策之適當性，並對其作出具體建議，本文特以澳洲經驗為例，探究其：第一、高等教育國際市場之擴展歷程；第二、擴展高等教育國際市場之成功原因；第三、擴展高等教育國際市場之影響。最後，根據澳洲與台灣在擴展高等教育國際市場方面的發展歷程、優勢條件與政策之差異，提出其對我國高等教育政策的啟示與具體建議。

關鍵字：澳洲；外國學生；高等教育國際市場；高等教育政策

The research for the expansion on international market of higher education in Australia

Su Chien-Chou

Doctoral Student ,Graduate Institute of Education Entrepreneurship and Management, Nation University of Tainan

Abstract

In recent years, Taiwan's educational authorities have begun to pay more attention to the expansion of international market of higher education for the decrease of students and the urgent need of internationalization of higher education. To inquire the appropriation of Taiwan's policies on internationalization of higher education, and make suggestions to them, this author takes Australian experience for example and explores: First, the process of expansion on international market of higher education in Australia. Second, the reasons why Australia could expand its international market of higher education successfully. Third, the impacts of the expansion of international market of higher education on Australian universities. Finally, according to the differences of the development, advantageous conditions and policies about international market of higher education between Australia and Taiwan, this research tries to bring Taiwanese related authorities with some implications and suggestions.

Keyword: Australia, foreign student, international market of higher education, the policies of higher education.

壹、前言

隨著外國學生的數量日漸龐大，其所帶來的商機亦十分驚人；因此世界各個有能力輸出教育產業的國家莫不摩拳擦掌、卯盡全力地在國際教育市場奪取一席之地。根據「世界貿易組織」(The World Trade Organization, WTO)在 1995 年的預估發現，國際教育市場擁有 270 億美元的商機 (WTO, 1998)。而澳洲政府更是大膽地預估從 2010 年到 2025 年這十五年，接受境內或境外的外國學生會從 140 萬名增加到 310 萬人(Blight, 1995)。從這些數據可得知，國際教育市場規模將會更大，成為教育產業輸出國的主要外銷產品之一。由於招收外國學生不但可帶來短期經濟利益，更可帶來長期的政治、經貿，甚至是學生與國家競爭力的提升(戴曉霞, 2004)。因此各國現已將國際教育市場視為非常重要的教育、政治與經濟議題。

由於國際教育市場涉及龐大的經濟、政治與教育利益，造成各主要教育輸出國在國際教育市場中的競爭日漸激烈。有鑑於此，這些國家為了促進各國教育市場的開放，因此透過「世界貿易組織」(WTO)將教育產業視為服務業，並規範所有會員國必須開放服務業市場。而我國亦已於 2002 年 1 月加入「世界貿易組織」(WTO)，這意味著我國必須循序漸進地對其他會員國開放部分教育市場(黃美珠, 2002)。在這種情形下，不但原有的主要教育產業輸出國皆致力於奪取其國際教育市場，而且新進的教育輸出國如新加坡、馬來西亞等，也企圖在這場國際教育市場爭奪戰中扮演著重要的角色。我國若不致力於擴展國際教育市場的話，將會流失大量的經濟、政治與教育利益，而國際教育市場又以高等教育項目為大宗(楊靜子, 2005)。因此，如何有效地擴展我國的國際高等教育市場，對我國而言實在是一項非常重要的議題。

長久以來，台灣的高等教育一直侷限於島內之教育市場，從未將其視野投注在國際市場上。然而，近年來由於學生人數減少與國際化需求日亟之原因，台灣教育當局開始注意擴展高等教育國際市場。因為外國學生人數之多寡、品質高低是一個國家教育國際化與教育國際競爭力的指標之一，且在全球教育市場越來越開放的情形之下，台灣正面臨國外大學競收外國學生之壓力與衝擊。

然而，由教育部的資料可知，從 1991 年到 2000 年十年期間，到台灣留學之外國學生並不多，而且大多是來台學習中文，真正來台修讀學位之外國學生平均每年大約皆只有七百多人而已(教育部國際文化教育事業處, 2005a)。反觀同是亞洲國家之日本、馬來西亞，其從 1998 到 2001 年這四年來的外國學生人數平均增加了 57%，而台灣每年來台修讀學位學生人數的成長率卻都不到 1%(教育部國際文化教育事業處, 2005a; Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, 2001; McBurine & Zuguras, 2001)。面對這種劣勢，台灣實有急起直追之迫切性與必要性。

近兩年來，政府為了實現高等教育國際化與大幅地擴展高等教育國際市場，連續制訂並通過好幾項有利於國內大學校院招收外國學生之措施與規定，如設置台灣獎學金、

塑造雙語環境、為外國學生建立良好之生活與學習環境，以及放寬外國學生在台工作與居住之規定等。為台灣大幅地擴展高等教育國際市場，奠定了十分有利之基礎。然而，由於台灣在擴展高等教育國際市場方面剛處於起步階段，是故在許多規定與措施方面，難免有許多疏漏之處。在此種情形之下，如何避免錯誤而採取正確有效之政策與策略，就成為台灣高等教育一項非常重要之課題。

要制訂正確有效之政策與策略，除了要考量本土情境與需求外，同時也必須參考外國案例以收「見賢思齊，見不賢則內自省」之效。因此，選擇適當的案例亦非常重要。環顧全球高等教育市場，筆者發現澳洲是一個非常值得作為參考案例之國家，因為澳洲是全球第三大高等教育服務之出口國，其排名僅次於美國和英國。深究澳洲之所以能成功擴展高等教育國際市場的原因，除了其擁有語言、經濟與地理位置的優勢條件外，澳洲政府與大學更透過一連串的積極作法，成功地招收大量外國學生進入澳洲的大學就讀，在1990年到2001年間，澳洲全部外國學生在十二年當中就增加了四倍（Porter, 2001）。由此可知，澳洲在擴展高等教育國際市場的成績方面，在世界上很明顯地是居於領先地位，其擴展高等教育市場之經驗實在值得我們學習！

誠然，澳洲在擴展其高等教育國際市場方面之作法固然值得學習，但是，亦有許多值得反省之處，因為澳洲在招收大量的外國學生之後，雖為其帶來了豐沛之財源並增加了其高等教育之國際化；但是，亦對其高等教育造成了不少負面衝擊與影響，這些都是我國在從事擴展高等教育國際市場時所亟應避免的。為了以澳洲經驗為師，本文特透過文件分析法與Bereday(1964)的比較研究模式，對澳洲擴展高等教育國際市場之緣起與成長歷程作一深入探究，接著再對優勢條件、作法與其所造成之正負影響進行探討。最後再根據澳洲經驗之得與失，進一步比較澳洲與我國在擴展高等教育國際市場方面的發展歷程、優勢條件與政策差異，以對於我國當前高等教育政策提出具體建議，並期能對於我國大學校院在招收外國學生方面有所貢獻。

貳、高等教育國際市場之擴展歷程

澳洲在1980年以前，其對於外國學生的招收並不積極，屬於「援助」階段。然而，自從1980開始實施「外國學生付費辦法」（Overseas Student Charge）之後，其對於高等教育國際市場態度變成「援助」與「貿易」兩者結合的政策傾向。這種傾向一直維持到1989年，從1990年開始，澳洲對於高等教育國際市場態度才完完全全轉變成目前的「貿易」趨向（Smart & Ang, 1993；Dobson & Holta, 2001；Turpin, Iredale & Crinnion, 2002）。有鑑於澳洲在擴展高等教育國際市場過程中歷經了三種不同的政策階段。因此，筆者將依此將澳洲高等教育國際市場的擴展歷程分成以下三個時期加以進一步探究：

一、1950-1979年---「援助」時期

澳洲在1950年到1974年這一段期間內，為了與鄰近東亞與東南亞國家建立友好關係，先後推出各種針對外國學生之援助計劃。首先是1951年的「可倫坡計劃」（Colombo Plan），其透過與東亞和東南亞國家之協議，進行「資本發展計劃」（capital development plan）與「技術性合作模式」（technical cooperation scheme）兩個計劃方案，前一個計劃

著重於公共投資，而後一個計劃則是強調對於受援助國家提供技術、設備與人才培訓獎學金。因此，在1951年以後，大部分澳洲外國學生留澳費用皆由「可倫坡計畫」提供，而外國自費生在這個時期非常少。這是因為澳洲在1966年之前對於自費學生有嚴格限制，在「白澳政策」之下，有二十幾個地區因為澳洲移民政策而受到嚴苛的規範。是故，在1966年「白澳政策」終止並放寬移民限制以前，澳洲只有少數歐洲裔之自費外國學生（Auletta, 2000）。

到了1974年，澳洲政府宣佈不論是當地或是外國學生皆不用繳付學費，一律由澳洲聯邦政府來負擔，只不過其亦規定外國學生不得超過一萬名以上。儘管有這種限制，但是在移民與就學補助誘因之下，澳洲的外國學生逐漸增加到全部學生的10%左右。但是這種作法亦遭受一些抨擊，有些澳洲團體認為有些外國學生之所以留學澳洲，其背後之動機是在於移民澳洲。因此，澳洲政府在考量當地與外國學生之利益後，於1979年頒布並於1980年開始實施「外國學生付費辦法」，大大修正先前之「援助」政策（Smart & Ang, 1993）。

在「外國學生付費辦法」的實施之下，澳洲在擴展高等教育國際市場之政策方面，逐漸變成「援助」與「貿易」之組合政策，並且開始由「外國學生辦公室」向外國學生收取全額三分之一學費，而大學卻無法得到任何經濟利益。因此，在這個時期，澳洲各大學對於外國學生之招收並不積極（Dobson & Holtta, 2001）。

二、1980-1990年---「援助」與「貿易」組合時期

到了1980年代，澳洲政府開始感覺到要繼續維持對於外國學生之學費優待政策有其財政困難度。因此，這個議題引起了澳洲廣大的討論，最後由Goldring與Jackson兩個委員會在1984年提出兩種立場衝突之報告，Goldring委員會深入研究澳洲的外國學生政策，提出國際教育應該以「國外援助」方式來進行；而Jackson委員會則是深入研究澳洲的外國學生援助計劃，提出國際教育應該是一種「貿易」產業，最後Jackson委員會之論點勝出。在此之後，澳洲正式將教育當作一種可以賺取資金之「貿易出口產業」（戴曉霞，2004）。

儘管在1984年後，澳洲已正式將高等教育當作一種出口產業來看待，但是在此時期仍有外國學生接受澳洲政府的補助。澳洲將外國學生分成三種：第一種是接受全額學費補助之外國學生，由澳洲發展協助局(Australia Development Assistance Bureau, ADAB)負責補助；第二種是接受45%學費補助之外國學生，其是依據「外國學生付費辦法」來進行補助；最後一種是全額自費之外國學生，與1970年代不同的是，這個時期的學費是直接繳付給大學（Smart & Ang, 1993）。

到了1986年，澳洲開始解除外國學生招收員額之限制，並開始傾全力招收全額自費之學生。到了1990年，澳洲的國際教育政策有了革命性之變化，因為澳洲在這一年開始對於所有外國學生收取全額學費；也就是說，澳洲的國際教育政策從1990年開始就完全揚棄了「援助」本位之政策立場，並開始了其完全「貿易」式的國際教育政策（Turpin *et al.*, 2002）。

三、1990年以降---「貿易」時期

自從澳洲的國際高等教育由「援助」轉向「貿易」政策之後，其在招收外國學生方面開始了一連串積極行動，而且成績十分耀眼！據統計，澳洲大學所招入之外國學生人數從1990年的24,998人，一直成長到2001年的129,071人。更具體地說，澳洲從1990年到2001年所招收的外國學生人數在這十二年內，幾乎成長了四倍。其外國學生入學人數之成長率，比同為英語系國家的美國、英國、加拿大還高，更為其他主要招收外國學生之國家，如法國、德國等所望塵莫及（Porter, 2001；Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, 2004）。

澳洲為了更充分地爭取高等教育國際市場的大餅，除了輸出傳統的澳洲本土留學 (onshore) 方式之外，更推出「境外教育」(offshore education) 這種留學方式，藉以擴展其高等教育國際市場版圖。所謂的「境外教育」，就是指外國學生被澳洲大學錄取，但卻在完全或大部分在澳洲大學於其母國所設立的海外分校，或是與澳洲大學合作之學校機構中就讀。在這些機構當中，有由澳洲大學所提供的課程，而且有的甚至有授與學位之權力。澳洲「境外教育」學生招收的成長率，光是2000年一年就成長了22.6%。而且，截至2000年為止，這種學生現在幾乎佔澳洲全部外國學生人數的36%，比較1996年的18.3%與1999年的26.9%，其已有重大成長，成為澳洲高等教育產業中非常重要的一部份（David, Olsen & Bohm, 2000：18）。

近年來，由於電子通訊媒體之發達，因此，遠距教學計劃也隨之流行於全世界。澳洲大學除了推出以上兩種留學方式外，更利用網際網路進而推出線上遠距教學，甚至與國際組織合作，像澳洲政府在近幾年就與世界銀行（投資13億美元）合作發展對亞非國家之線上遠距教育。在這種方式之運作下，遠距教學漸漸變成澳洲高等教育產業成長最快速之部門（Harman, 2004）。

今日，澳洲已是全球第三大高等教育服務之出口國，其排名僅次於美國和英國。不僅如此，其高等教育產業之前景亦被看好。根據OECD的統計數據指出：從2000年到2025年，澳洲之高等教育在中國、馬來西亞、印度與印尼等四個國家之市場佔有率將會增加八倍，潛力無窮（OECD, 2004）。

由上述可知，澳洲剛開始招收外國學生的動機，是想要與鄰近國家建立友好關係。然而，後來由於澳洲政府逐漸無法對於外國學生進行經濟援助，而且國內對援助外國學生的作法爭議四起；因此，其逐漸將其對於高等教育國際市場的政策，由原本的「援助」轉向「貿易」導向。而且，更值得注意的是，其在轉變為「貿易」導向之後，更採取一連串積極作法，使得其外國學生人數在短短十二年間成長了四倍。可見澳洲在擴展高等教育國際市場作法方面，有許多值得我國參考之處。基於此，筆者將於下節進一步深入探究這些作法，以提供我國相關人士參考。

參、擴展高等教育國際市場的成功原因

澳洲進入高等教育國際市場擴展歷程中的「貿易」階段之後，大幅地擴展了其高等教育國際市場的版圖；但澳洲在1990年以後，是如何大幅地擴展其高等教育國際市場的呢？這個課題非常值得探究。有關這一方面，有一些學者與單位皆曾對其優勢條件與作

法深入研究，但其研究著眼處各有不同，爲了完整地回顧並深究這些成功原因，因此筆者特以 1990-2005 年爲搜尋範圍，將 EBSCOhost、GOOGLE 兩大資料庫中可信度較高的相關資料進行文件分析，並進一步將其擴展高等教育國際市場的優勢條件、作法與影響分別分析於第三、四節；茲將加以分析如下：

一、擴展高等教育國際市場之優勢條件

(一) 語言優勢

隨著英語成爲國際語言，想要進入英語國家的留學生日益增多，也因此英、美、加、澳等先進的英語系國家就成爲留學生的最愛。同樣爲英語系國家，澳洲比其他各國還多了一點優勢。在歷史淵源上，東南亞和南亞地區的許多國家，如新加坡、馬來西亞、印度、巴基斯坦和香港地區，皆曾同屬於「英屬殖民地」，這就使澳洲具備留學生學習上的語言便利。這是同處於亞太地區的日本、韓國等國所不具備的條件（OECD, 2004）。

(二) 經濟優勢

澳洲的生活費比英、美、日等國還低。爲了吸引亞太地區的留學生，澳洲盡力維持「物超所值」的戰略。因爲亞太地區國家主要是新興工業國家和發展中國家，赴國外留學的學生家庭經濟支付能力普遍不高。因此，成本和價格成爲制約學生留學去向的重要因素（OECD, 2004）。

(三) 地理優勢

與其他發達國家相比，澳大利亞有明顯的地理優勢。澳大利亞在地理上有兩個特點：一是地理位置上靠近亞太地區，在距離上便於學生前往。亞洲尤其是東亞地區已經成爲當今世界留學生主要輸出地區，；二是澳洲幅員遼闊、人口相對較少、有能力容納大量外國留學生。這些地理優勢正好與 1990 年代以來主要的「教育進口國」和「留學生輸出國」的位置銜接（OECD, 2004）。

澳洲除了擁有以上的優勢條件外，還透過一連串積極有效的作法，成功地擴展高等教育國際市場。爲了釐清這些作法，筆者特將其列舉分析如下，以供參考。

二、擴展高等教育國際市場之作法

(一) 重視外國學生的需求與權益

根據「經濟合作與發展組織」（OECD）對於留學於美、英、澳、加等國的外國學生之調查報告指出：外國學生在選擇留學國家時，經常將留學國家當地對於外國學生需求支援的提供，以及消費權益、醫療與工作等方面的規定，列入其是否到該國留學的重要考量因素之一。而長久以來，澳洲大學對於外國學生的需求服務就一直十分重視，不論是課程的設計，或是硬體設施，都會考慮到他們的需求。各校內並設有外國學生輔導室，隨時提供生活資訊與輔導（OECD, 2004：142-143）。

然而，雖然大多數的澳洲大學皆非常重視外國學生需求服務並且塑造了非常優良的口碑，但是仍有一些抱持著發橫財心態之教育機構，會藉由這種口碑來欺騙外國學生，爲了防止這種情形發生，澳洲特別在 1991 年通過一項保護外國學生消費利益的法律，希望藉由這個法律來提昇澳洲高等教育之品質與可信賴度，並進一步增加其國際聲譽。

隨著澳洲外國學生人數之增加，1991 年的法律已不能有效保護學生的消費權益。因此，澳洲政府遂於 2000 年時又通過一項修正法案，以取代 1991 年的法律，稱為「外國學生教育服務法」(Education Services for Overseas Students Act, ESOS)。這個法案從 2001 年 7 月開始施行，其對於外國學生之消費權益有非常詳盡之保障規定。這個法律規定各所招收外國學生之大學必須繳付保證金讓政府統籌運用，有了這個保證金，萬一大學不能按照合約規定提供學生合適的課程時，外國學生可透過這種保證金而獲得應有之賠償或補救措施，而且萬一學校倒閉時，其仍可繼續在澳大利亞其他院校就讀或者要求退還學費 (Australia Education International, AEI, 2000)。

此外，為了維持澳洲高等教育產業之信譽，澳洲聯邦政府被賦予極大的權力，其除了可以勒令學校取消違反聯邦法律規定之校規外，而且還可因為學校發生信譽不佳、不招收某一國家之學生等情形，而勒令學校暫時停止招生，以維護外國學生之消費權益與澳洲高等教育產業信譽，而這些作法使得外國學生的權益獲得保障，並已成為促進澳洲高等教育國際市場成長的重要措施 (Khan & Hancock, 2002)。

另外，在醫療權益方面，澳洲有一套專為外國學生而設的醫療保險制度，名為「外國學生健康保險制度」(Overseas Student Health Cover, OSHC)。這種保險由四家基金或保險公司提供，保費由三個月的 78 澳元至 312 澳元一年不等；若學生有家人陪讀，可申請家庭保險，該保險保障學生在澳洲的醫療開支，包括住院費用、藥費和緊急救護運送服務，但牙科和視力測試則不包括在內。而在工作權益方面，澳洲容許外國學生在修讀期間做兼職工作，凡入讀全日制並修讀年期超過三個月，均須申請澳洲學生簽證，而所修讀的課程須在澳洲政府註冊，澳洲所發的學生簽證，是多次入境簽證，方便學生多次出入境。澳洲在發出學生簽證時，是需要學生證明可支付其生活費，生活費每年約 12,000 澳元。學生在申請簽證時，可同時申請工作許可的簽證，這類簽證容許學生每星期工作 20 小時，學生的家人亦可申請工作簽證，在當地每星期工作 20 小時；而博士生、研究生的家人或軍方資助的學生，其家人可申請無限時的工作簽證。若學生在修讀期間出現財政困難，澳洲政府也會准許其兼職以維持必要開支 (民主建港聯盟，2005)。

(二)提供變通的「境外教育」服務

澳洲大學除了招收外國學生至澳洲本土的大學就讀之外，其還有另一種留學方式，名為「境外教育」。這種方式是藉由靈活運用市場區隔、教育產品定位與鎖定目標市場等行銷與運作策略來完成，其方式有兩種：第一種設立澳洲大學的海外分校，以提供與澳洲大學相同之課程計劃，這種方式可讓學生在不用出國之情形下就可獲取澳洲大學之學位，對於外國學生來說十分具吸引力。

值得注意的是，澳洲大學海外分校的教材與課程是由本校所發展的。海外分校的教師通常會協助當地學生取得與學習這些課程。澳洲大學海外分校大約有三成是由澳洲來的教師；有七成是當地人。為了讓課程更切合當地的需求，其非常積極地招募當地的優秀教師。一般而言，海外分校的教師皆受過完整的教學訓練，而且擁有至少碩士以上的學位(博士佔大多數)與豐富專業經歷。

雖然澳洲大學海外分校的班級規模比本校還要小，因而其教學模式與本校不同，但是分校的課業要求水準是與本校相同的。此外，分校學生也有一項優惠，亦即不用購買

書籍，他們只須繳付合法的影印書籍費用即可。透過這些變通的作法，澳洲大學的境外教育也因此更具有競爭力。

除了上述之方式外，還有一些澳洲大學會與各地的大學進行合作來提供外國學生課程。透過這種方式，外國學生可以在其本國先修完前幾年的學分，最後再到澳洲大學本地之校區修完所剩之學分，這種方式可讓外國學生同時獲得澳洲大學與當地大學之雙學位 (OECD, 2004)。

(三)發展全球性之遠距教學

隨著電子媒體的日新月異，澳洲大學亦透過遠距教學形式，將其高等教育版圖拓展到全世界。不但其所提供的教材與考試內容與駐校上課學生相同，而且其學位證書亦相同，這種便利且實用的上課型態，吸引了很多對於澳洲高等教育有興趣之學生註冊上課 (Harman, 2004)。

爲了要推動遠距教學這種數位學習方式，因此，澳洲各大學大多設置有數位學習決策執行小組，這種小組之領導層級大多是副校長層級以上，並匯集全校各個學科領域之專家與相關人員，共同組成教師發展組(負責教師專業發展、數位師資訓練)、教材製造組(負責製作核心課程教材、數位委製教材、學校文宣製作)、教室發展組(負責教室規劃更新、遠距教室建置、器材維修採購)、系統維護組(負責系統支援更新、教材輔助系統、器材維修採購)、教學研究組(負責教師教學評鑑、教材評鑑、課程評鑑、教材教法研究)，以進行遠距教學之管控與發展 (趙美聲，2005)。

除了在校內建立專責組織之外，澳洲各大學爲了更進一步擴展其遠距教學市場版圖，因此還與世界各地的大學或公司、組織進行密切合作，共同創造「全球性線上虛擬大學」，如澳洲在 1997 年開始實施的「21 世紀大學計劃」(Universitas 21)。這個計劃是由墨爾本大學與澳洲、新加坡、美國、加拿大、蘇格蘭、英格蘭、香港、中國、德國以及瑞典等地區的 17 所指標性學校合作的計劃，其透過合作研究計劃、學生與教職員互換、將課程國際標準化等合作方式，共同合作進行研究、教學與計劃方面的發展，其學生人數爲五十萬位，學者與研究者四萬位，更驚人的是有二百萬位校友，其成果十分豐碩 (Universitas 21 Globe, 2005)。

更值得一提的是，「21 世紀大學計劃」能充分因應各國國情與需求之不同，譬如其在中國市場之網頁就以中英文兩種版本呈現，而且能提供適合中國本地需求之課程，課程將幫助學生在與中國市場保持緊密接觸的同時，還能獲得來自其 17 所聯盟大學的國際化管理經驗。此外，其任課教授均來自其 17 所成員大學，課程選用世界上各個產業中的現實實例和案例分析，並且在教學過程中要求學生解決現實世界中的所遭遇到問題與狀況，這鼓勵學生運用所學習的概念、技能以及個人生活經驗，進行創造性的思考，並有效地解決這些難題。透過這種結合本地與國際間案例教學的課程，使得其內容得以充分融合本土化與國際化 (Universitas 21 Globe, 2004)。

(四)建立教育稽核品質保證系統

在全球化要求大學績效的趨勢下，大學若沒有經過政府品質保證的稽核，則其高等教育國際市場競爭力會因而減弱(McBurnie & Ziguras, 2001)。而在二十世紀九十年代後半期，澳洲政府也開始察覺到其本身缺乏可靠的品質保證國家系統可能會傷害到澳洲大

學在全球市場之地位。因此，澳洲聯邦政府宣佈成立一個稽核品質保證組織，名為「澳洲大學品質保證局」(Australian University Quality Assurance, AUQA)。這個組織是透過對於大學嚴格之控制、學校自我評評估、每五年進行一次稽核評鑑的方法來運作。這種品質稽核方式不是像英國系統採取干涉方式，而是將評鑑結果公諸於世，讓各大學在強大的競爭環境當中，感受到強大之壓力而進行品質改善 (Marginson, 2002a)。

值得注意的是，澳洲政府對於其「境外教育」之品質也十分注重。一般而言，澳洲大學在與海外合作學校進行「境外教育」計劃時，其必須依靠彼此的品質保證支持系統方能讓其合作關係成功。有鑑於此，「澳洲大學品質保證局」特別將「境外教育」品質列入評鑑項目，以對大學間所合作提供的「境外教育」課程、相關支援、管理過程，以及雙方計劃執行之一致性作一嚴格之評鑑，並將其評鑑結果通知大學相關人員，以利於相關人員最適切之改善工作，提昇「境外教育」之品質 (Heffernan & Poole, 2004)。

(五)致力於學校經營商業化

在 1980 年代中期以前，澳洲對於大學皆撥予 85% 之補助，而且就讀於澳洲大學之外國學生皆可受到免學費之優待。但是後來由於澳洲政府看出高等教育產業在亞洲之潛力，而且也希望澳洲大學能協助政府推動亞洲之商業發展。因此，澳洲政府開始解除各大學外國學生招生人數之限制，並廢除對於外國學生免學費之優待規定，而且減少對於各大學之補助，鼓勵各大學從外國學生之收費中賺取其所必須之營運資金 (Marginson, 2002a)。

其實，澳洲大學在如此競爭的環境下，也不得不採用商業化經營方式。有關這方面，Poole(2001)就曾於對其進行研究，結果發現澳洲自從 1988 年所公佈的教育白皮書「高等教育：政策聲明」(Higher Education: A Policy Statement) 後，政府就開始逐步地降低其對於各大學事務的介入程度，並給予各大學更多有關於課程、研究、資源與管理等方面的自主權。因此，澳洲各大學就逐漸增加其商業化經營活動，這種作法已經導致澳洲教育產業出口量的成長。此外，他還以該發現為基礎，進一步研究澳洲大學如何以商業化經營方式來擴展其高等教育國際市場，結果發現：在學校商業化之潮流下，澳洲大學很快地且非常積極地進行學校之商業化經營與校務運作，甚至超越了傳統教學與研究之學術功能，而開始減少傳統的學術活動。

此外，Marginson(2002b)更在其研究中進一步發現，在 1990 年到 2000 年十年期間，澳洲大學由外國學生所賺取之學費，一般皆未用在教學、研究方面，而是大部分用在行銷與招生、境外教育運作、財政與資產管理、品質保證之運作這些活動中；不但如此，其非學術人員數目成長得比學術人員數目還快，現在幾乎已佔全部教職員人數的三分之二。

在此商業化經營原則下，澳洲各大學除了節省成本而增加教授工作量外，其還將大部分資金投資在短期可獲利之相關科系(如資訊科技與商業相關科系)。更值得注意的是，澳洲各大學中的國際教育之相關決策，並不是由教授或教學單位來決定，而是由有企業背景之主管與行銷專門單位來負責，其為了擴展高等教育國際市場，業已發展許多具商業性之新計畫，而教授對於這些計畫一般皆無干涉之權力，形成教學與管理分離之商業化現象 (Marginson, 2002b)。

(六)整合行銷澳洲高等教育產業

澳洲政府在 1988 年開始進行大學教育之商業行銷，同時整合各大學之公私有資金，這是因為在其早期搶佔東南亞高等教育市場之行動中，澳洲大學常常彼此暗中攻擊，以增加本身的市場佔有率。在此種情況下，澳洲政府警覺到假如澳洲高等教育要有長久且良好之聲譽，並想增加其高等教育市場佔有率的話，則這種大學間的惡性競爭必須導正過來 (OECD, 2004)。

爲了加強澳洲大學間的行銷整合，澳洲聯邦政府除了在每個澳洲大使館建立教育中心之外，還在「澳洲教育、科學與訓練部」(Department of Education, Science and Training, DEST) 下設置了「澳洲國際教育處」(Australia Education International, AEI)。其除了進行政策研究分析與市場調查研究，並向政府提供政策性意見與建議之外，另外還負責協助大學在國際市場的整合行銷。該處在日本、韓國、台灣、中國、越南、泰國、印度、印尼、馬來西亞等地皆設有辦事處，這些機構在各地提供澳洲大學之相關資訊、擬定行銷策略，並且舉辦澳洲大學博覽會。在澳洲政府之努力下，不但消除了原本澳洲各大學間的負面攻擊與競爭。而且，在國家的協助下，澳洲各大學反而能更靈活地以合作與競爭之方式來進行海外行銷，這種作法使澳洲在 1990 年代大幅地擴展了其高等教育國際市場的佔有率 (AEI, 2003；OECD, 2004)。

除了政府的努力之外，澳洲各大學亦致力於其教育產業之行銷合作，由「澳洲大學副校長委員會」(Australian Vice-Chancellors' Committee, AVCC) 所主導之非營利組織「澳洲國際教育發展計畫中心」即是負責進行這項工作之跨校組織。這個組織遍佈全球主要的教育市場，其在全球 55 個國家和地區設立了 101 個辦事處，並透過提供教育刊物、面談諮詢、舉辦大學博覽會等方式，大力地協助澳洲各大學招募外國學生，亦會提供考試評估服務、發展性服務，及向其他國家提供顧問服務，範疇包括教育、衛生、財政管理、環境管理、公共管理等服務；這種作法大大地提昇了澳洲大學之聲譽，其對於澳洲高等教育國際市場之擴展方面，實有不可磨滅之貢獻 (IDP, 2005)。

(七)制定有利於海外生之移民政策

澳洲在二十世紀末期的移民政策受到想要移民到澳洲之留學生的青睞，這對於吸引亞太地區學生而言是一大誘因。澳洲不只是一個理想的讀書場所，而且更是一個理想的移民區域，這可從在 1980 年代末期和 1990 年代期間，澳洲非英語系國家移民達到高峰之現象即可看出；對一些外國學生而言，同意其在澳洲留學或讓其有在澳洲就業之機會，甚至成爲公民等移民政策，能深深影響其留學澳洲之意願 (Harman, 2004)。

進入二十一世紀之後，澳洲爲了留住優秀之外國學生，在 2001 年制訂了一項新移民政策，該政策可讓畢業後六個月內找到技術性工作之外國學生拿到永久居留權，這項政策爲澳洲吸引了更多優秀之外國學生至澳洲留學與就業 (Auslink Migration Service, 2004:1-3；Hawthorne, 2005)。

綜觀澳洲在 1990 年以後擴展高等教育國際市場的作法，其除了致力於提升外國學生的滿意度外，更以「境外教學」、「遠距教學」與在澳洲本地留學三種「教育服務組合」來提供不同學生顧客的需求；值得注意的是，其以政府與全部大學的集體力量聯合對外國進行高等教育行銷；並且重視本身所提供的教育服務品質。更特別地是，其又制定一

套移民政策來吸引外國學生入學。此舉不但可幫助澳洲擴展高等教育國際市場，而且有助於澳洲人口素質的提升，真可謂一舉兩得！

然而，澳洲雖然在擴展高等教育國際市場方面交出了耀眼的成績單；但是其所帶來的影響仍足為我國省思。有鑑於此，筆者特在第四節深入分析這些影響，以為當局者省思！

肆、擴展高等教育國際市場之影響

澳洲在近十幾年來透過上述因素而大幅地擴展其高等教育國際市場，然而其中有一些因素或作法也為澳洲帶來正面與負面的影響，茲將這些影響內容列舉如下：

一、正面影響

(一) 增加財政收入

高等教育之急劇擴張已經影響到澳洲大學的許多面向，其中較明顯的是其為澳洲大學帶來豐沛與充足之財政利益。以 2000 年為例，在當年度，外國學生就為澳洲賺進了 35 億美元之外匯，而且平均使各大學至少增加一億二千萬美元之學費收入 (Nelson, 2002)。而且，在這年教育產業竟晉升到澳洲出口賺錢產業項目之第八名。值得注意的是，其所列入計算之金額只包含教育部分的收入，並不包含國外學生所帶來之就業機會、到澳洲訪問的家長、其他的家庭成員、或是朋友所帶來的資金；而因為教育產業輸出而產生的工作機會就有五萬個，為澳洲賺進不少財政收入 (AVCC, 2001)。

(二) 提昇大學國際化程度

有別於以上所提到之利益，這裡仍有難以估算的長期利益。特別的是，外國學生之出現，已經讓澳洲大學中的職員與當地學生日漸感受到：「大學必須讓學生更有效能地在國際化之環境中生存」；由於外國學生的湧進，連帶地大大增加當地學生之國際化，而且在外國學生比較多的領域當中，其課程也日漸國際化。1990 年代後期，在澳洲的 36 所大學中，有 30 所大學已經在教學課程上有其國際化之策略，而且有 21 所大學對於本身是否落實這些策略方面，皆設定有最基本之通過標準 (Back, Davis & Olsen, 1997)。在所有大學中，只有一所大學未將國際化政策列入任務協議中，其餘的大學皆將國際化政策列為其重要校務計劃之一部份，更深入地來說，這 25 所大學對於其國際化活動之品質保證與國際化標準化方面皆有清楚地承諾，近年來，已有幾所大學在課程國際化有令人印象深刻之發展 (Harman, 2004)。

二、負面影響

(一) 逐漸喪失大學傳統教育目的

在追求外國學生人數成長之文化下，澳洲大學對於增加外國學生方面之重視，常會掩蓋掉其他不利於教育的事實。目前澳洲擴展高等教育國際市場之主要問題，在於商業與教育目標過於接近，在政府公共補助減少之情形下，常會迫使大學忽視其教學、研究等傳統教育目的，而逐漸往市場化與商業化的方向前進 (Shinn, Welch & Bagnall, 1999)。

由外國學生所賺取之資金，一般不會用在教學、研究方面，大部分之資金是用於非

教育等商業活動方面。這種現象可從澳洲大學之學生-職員比例下降即可看出端倪，根據「澳洲教育、科學與訓練部」的資料顯示：在 1989 年，澳洲大學學生與職員之比例還有 13 比 1，但到了 2001 年卻已下降至 19 比 1 (DEST, 2001a；DEST, 2001b)，可見問題的嚴重性。

不但如此，這種高等教育之商業化，也讓各大學的決策皆以商業利益為考量重點，除了增加教師授課時數以節省成本之外，那些不能在短期內獲利之科系已在澳洲大學中失去其重要地位。相對的，只要是能短期內獲利之科系就備受青睞。為了招收更多的外國學生，澳洲各大學紛紛對於商業和資訊科技科系的人事與設備投下大量之投資，因此，在很多大學中，一些傳統的人文、社會科學、科學（除生物醫藥外）之基本科系正處於困境當中。更值得注意的是，前面所提及的教學與管理分離之經營方式，更讓澳洲的大學之商業程度比美國大學還高，此舉雖有助於其擴展高等教育國際市場，卻已經漸漸地背離了大學傳統教育目的(Marginson, 2002b)。

(二) 忽視具研究潛力之學生招募

雖然澳洲在外國學生招生方面之成績令人讚嘆不已，但是其在高等教育國際市場之地位並非像表面上看起來如此健全；澳洲之所以有如此好的招生成績，主要是依靠其商業與資訊科技等職業訓練課程，而不是因崇高的研究聲望所致。

綜觀澳洲研究之領域，其擁有世界級水準的領域有植物與動物科學、地球科學、醫藥、生物科學、天文物理、教育等領域；在這些科系中，澳洲大學皆大量地招收沒有研究能力之外國大學生。這點澳洲就與美國不同，因為美國大部分招收的外國學生皆是集中於研究所階段 (Marginson, 2002a)。

比較英美加三個英語系國家，澳洲所招收之外國研究生與優秀學生獎學金補助是最少的，澳洲之外國學生中只有百分之五是研究生，完全自費之學生與獎學金補助之學生的比例為 51 比 1，而美國卻高達 3 比 1；澳洲大學的招生模式反映了其商業利益架構，這種架構亦反映在其國家獎助政策，亦即澳洲的大學並未大量設立獎學金去招收海外優秀之研究學生，因此這些學生若要獲取獎學金必須另謀他途。

由上述可知，英美加等三國正在加強其研究力量，而澳洲卻未如此做，澳洲之政策只是一種短視之政策。澳洲已經集中太多力量於高獲利低成本之標準化商業研究與資訊科技課程，長期的市場化可能會使澳洲高等教育研究能力走下坡，並且讓學術聲譽日趨滑落 (Marginson, 2003)。

(三) 忽視本土學生之教育需求

過度重視擴展高等教育國際市場之結果，已經使澳洲某些本土學生之權益受到某程度之忽視。在最近案例中，一位高級學者因為其宣稱外國學生之評估標準比澳洲本地生還寬鬆而被遣散。雖然這位學者稍後被復職，但是這個案件已經讓澳洲開始省思擴展國際教育市場對於其本身到底有何意義?(McCulloch, 2001)。在澳洲，其國際與本地市場本來就有不同的教育需求。譬如，澳洲之原住民社群之教育需求與期望與外國學生就有許多差異，而且他們所產生的教育需求和市場力量並不是固定不變的。澳洲原住民社群面臨相當多之社經問題，澳洲大學在解決原住民學生所遭遇之問題方面進度太過緩慢，引起澳洲當地許多人質疑大學過度重視外國學生教育需求，而在某程度忽略本地學生之教

育需求 (Turpin *et al.*, 2002)。

(四)過度重視外國學生教育需求

由於澳洲大學積極地且成功地招收外國學生就讀，因此外國學生佔澳洲大學學生總數的比例逐年攀升。在這種情形之下，外國學生的程度與選擇的科系都會對澳洲大學的整體素質與發展造成可觀的影響力。爲了招收更多的外國學生，有些澳洲大學會刻意降低入學標準與對學生課業上的要求；例如爲了迎合東南亞學生偏好的商業與會計科系的趨向，有些大學還擴大商學院規模。由此可知，有些大學爲了擴大高等教育國際市場，其會刻意配合流行趨勢而開設新單位。這種爲了招收更多外國學生，而枉顧學生素質、課業品質的作法，不但使得澳洲大學的文憑貶值且受到質疑，而且也可能使大學偏頗發展，連帶地也影響到國家整體長期發展與高等教育國際市場的聲譽與擴充 (Yang, 2003)

由上述可知，澳洲積極擴展高等教育國際市場的結果，雖然爲其帶來豐厚的財政收入，並提升了其大學的國際化程度。但是，卻也爲其帶來許多負面影響。這些負面影響正足爲我國在積極招收外國學生之餘，所應該極力避免的。

伍、澳洲經驗對台灣高等教育政策之啟示

綜觀澳洲在高等教育國際市場政策的演變過程，筆者發現其「貿易」時期的政策走向與目前台灣現況大同小異。目前台灣雖有提供少數名額的台灣獎學金給外國學生，但卻是以招收全額自費的學生爲主(教育部，2004b)。而且由於學生人數減少與國際化需求日亟的原因，因此台灣政府與大學目前亦非常積極地擴展其高等教育國際市場(戴曉霞，2004)；因此嚴格來說，台灣目前高等教育國際市場的政策走向應是以「貿易」爲本位。

台灣目前在擴展高等教育國際市場方面剛處於起步階段，雖已採取各種擴展高等教育國際市場的積極措施，但仍有其疏漏之處。而與我國同處於「貿易」階段的澳洲在此時期的得失經驗正足以讓我們學習與省思之。基於此，筆者特以當前我國與澳洲在擴展高等教育國際市場之優勢條件、政策與作法作一差異比較(詳見表一)，最後再進一步對我國相關高等教育政策與作法提出具體建議，茲將其臚列如下：

表一 台澳在擴展高等教育國際市場之條件與政策差異比較

差異項目	澳洲	我國
語言條件	擁有英文優勢。	擁有正體中文優勢。
經濟條件	生活費比英、美、加等英語系國家還要低。	生活費比歐美國家還要低，但比同為華文圈的大陸還高。
地理條件	土地大、人口少，有能力吸收大量外國學生。	土地小、人口多，吸收外國學生能力不如澳洲。
外國學生權益	訂有保障消費、醫療、工作權之法令。	無相關保障法令。
境外教育	1. 開放招生人數。 2. 設有境外教學評鑑組織。	1. 規範招生人數。 2. 尚無境外教學評鑑組織。
遠距教學	1. 承認全部學位、學分。 2. 大多開設專業課程。 3. 由遠距教學專責組織經營。	1. 規定遠距教學學分只能佔畢業學分的二分之一，九十五學年開始將會頒授遠距教學學位。 2. 大多開設通識課程。 3. 由電資中心經營。
學校經營	1. 管理與教學分化。 2. 系所設立、授課時數與教學時數由學校自主。 3. 教育投資由學校自主。	1. 必須由有學術背景人士擔任管理者。 2. 公立授課時數一定；私立則由學校自主。 3. 系所設立受教育部規範。 3. 公立教育投資受規範，私立由學校自主。
海外招生組織	1. 設有「澳洲國際教育發展計畫中心」、「澳洲國際教育處」負責協助大學海外招生。 2. 透過在各地提供澳洲教育資訊、擬定行銷策略、政策研究分析、市場調查、考試評估服務、發展性服務與諮詢服務等多面向行銷策略擴展高等教育國際市場。	1. 尚無海外整合招生組織。 2. 目前只有透過由政府補助各學校赴海外宣傳招生，並由駐外機構提供台灣大學校院之相關資訊等方式來擴展高等教育國際市場。
移民政策	畢業後六個月內找到技術性工作，可拿到永久居留權。	接受台灣獎學者，在畢業後一年內找工作者，可在台工作
獎學金政策	並未大量設立獎學金去招收海外優秀學生。	設置獎學金致力於招收高素質學生。

資料來源：筆者自行整理

一、語言條件方面

澳洲是英語系國家，因此在先天上容易吸引想要學習英語的外國學生進入澳洲就讀。反觀我國，隨著中文熱的日漸加深，中文也逐漸成台灣的一項語言優勢，雖然台灣與大陸使用的中文字體不同，而且隨著中國的經濟崛起，簡體字有勝過正體字的趨勢，但由於正體字是研讀許多中國古代書籍的主要文字，這點是簡體字所無法取代的。因此，有關當局應思考建立與簡體中文的市場區隔性，大大地發揮正體中文獨特優勢地位。

二、經濟條件方面

澳洲的生活費與英、美、加等國還要低廉，讓想要到英語系國家的外國學生選擇澳洲這個留學成本較低的國家留學。反觀我國，在擴展高等教育國際市場方面最主要優勢就是中文，生活費雖然比歐美主要留學國家還要低，但是卻比同為華人文化圈的大陸還要高，也因此擴展高等教育國際市場方面，其已成為台灣最主要的競爭對手。在同樣具有中文優勢的條件，但卻不具有經濟優勢條件下，如何讓高等教育品質與聲望超越大陸，使得想要到華文國家留學的學生捨大陸而就台灣，應是台灣克服經濟劣勢的重要方向。

三、地理條件方面

澳洲鄰近亞太地區，因此擁有距離優勢。此外，其亦由於幅員廣大，因此可以吸收大量的留學生。反觀我國，與澳洲一樣同處於亞太地區，也同樣具有距離優勢。因此，我國同樣具備有鄰近東南亞主要留學生輸出國的優勢。另外，雖然由於土地面積與人口密度的條件不如澳洲，我國無法像澳洲一樣吸收大量的留學生進入台灣就讀，但由於少子化與大學校院廣設的原因，在未來許多學校勢必無法招收足額的本土學生入學。因此，雖然我國不具有土地與人口優勢，但是我國依舊仍有極大空間得以吸收可觀的外國學生。

四、保障外國學生權益方面

澳洲政府在1980年代有感於國勢的下滑，開始進行大規模的部門改革，經濟成為政府政策的主要論述。1980年代後期高等教育的改革，即政府為提昇國家競爭力所實施的經濟改革中的重要部分。新的經濟政策導向改變了高等教育所扮演的角色，人力資本的投資被視為一種經濟改革的手段。到了1990年，已有超過一半以上的勞動力持有後期中等教育以上的文憑，政府的經濟改革，企圖建構經濟朝向高附加價值產業，以及高品質製造產品等方向發展。目前雖然農礦業的輸出仍佔澳洲經濟的重要位置，但也僅佔勞動力的百分之十，大部分勞動力已轉向以服務業為主。對人力資本的重視，使高等教育成為澳洲經濟的主要發展重點，國際教育更成為澳洲經濟收入的主要來源之一（DEST, 2003）。

澳洲政府將擴展國際高等教育市場定位為施政主軸後，就開始制定有關於外國學生需求與權益的政策，而且能就實施結果所產生的弊病加以改進並修正。由前述可知，澳洲對於外國留學生之消費、工作、醫療權益非常重視，甚至立法保障其應有之權益。反

觀我國，自從在2002年加入世界貿易組織後，我國教育系統開始面臨國際教育市場的挑戰。爲了因應這種衝擊，我國政府開始重視擴展國際高等教育市場，並將其列爲重要的政策議題(楊朝祥，2001)。與澳洲相較，澳洲政府是主動積極地將擴展國際高等教育市場定位爲產業政策的一部分，因此在政策的制定與修改方面十分積極；而我國雖然也開始重視擴展國際高等教育市場，但是由於國際高等教育市場並不是我國主要的產業政策之一，而且是爲了因應國際教育市場的衝擊與提高學術水準才努力招收外國學生，加上經驗不足(楊朝祥，2001)，因此在政策制定方面明顯不如澳洲政府，這可從我國目前的外國學生相關政策可看出。我國迄今仍沒有像澳洲有「外國學生教育服務法」這種可以保障外國學生消費權益之法令，亦即一旦外國學生在台灣就讀，萬一遇到學校不能提供約定課程或是倒閉時，學生之權益將完全沒有保障；其次，在醫療保險方面，目前只規定外國學生來華就學必須加入全民健保，對於陪讀家人部分則尚無規定；另外，在工作權益方面，目前我國規定外國學生若要在台打工，必須是有經濟困難之學生；工作必須是校內協助工作或校外實習、或有助提昇我國專業知識水準、或與語言和所學之科目相關之工作；而且一定要在大專校院就讀二學期，或在國語中心就讀滿一年後才能工讀(教育部國際文化教育事業處，2005b)。相較於澳洲盡其所能地提供工作機會給外國學生與其家人之作法，我國對於外國學生工作權益之重視程度不但明顯不如，而且限制亦太多；凡此種種，皆是因爲我國在擴展國際高等教育市場方面剛處於起步階段，政府對於相關政策的規定與制定尚未成熟，澳洲的豐富經驗正足以突顯出我國目前在保障外國學生權益政策方面尚有改善空間。因此，我國除了可考慮將擴展國際高等教育列爲重要產業施政議題，並且制定保障外國學生消費權益之法令外，同時亦應將保障外國學生及其家人之醫療、工作權益之法令制定同時列入考量範圍，以維護外國學生在台留學之權益，增加其來台留學之誘因。

五、境外教育方面

澳洲對於境外教學的作法十分靈活與開放，對於學生招收名額全然不加以限制。反觀我國，雖然自九十四年起就開放國內大學至東南亞地區開辦研究所碩士與大學部二年制在職專班，修畢課程者可以取得大學系所文憑。然而，教育部基於教育品質管控的考量。因此在招收學生人數方面仍未放寬，其規定境外教育之學生人數應該列入其學生「總量管制」之內(教育部，2005a)。比較兩國的作法，我國在境外教育招收名額方面的限制似乎太過，有關單位應考量鬆綁之可能性。

深究澳洲鬆綁「境外教學」招生名額之原因，主要是澳洲在大學評鑑項目中加入了境外教學品質稽核項目，使得「境外教學」的品質得以獲得管控。反觀我國，目前卻仍無「境外教育」之評鑑組織(教育部，2002)，導致教育部不敢貿然開放「境外教學」的招生名額。因此，要維持境外教育之品質，政府或大學應參考澳洲的作法，將「境外教育」列入大學評鑑機制當中，讓其教育品質得以獲得保證。

六、遠距教學方面

澳洲承認透過遠距教學所取得之學分與學位，同時爲了提昇遠距教學之品

質，其更設有由副校長所領導之遠距教學專責組織，負責對於教材、教師訓練、評鑑、設備等相關事宜之規劃與執行。反觀我國，教育部目前基於推廣遠距教學之考量，計劃於九十四學年度將「遠距教學學分最高僅可達畢業總學分三分之一」之規定，修定為二分之一，並且將於九十五學年度開放遠距教學學位的頒授（教育部，2005b）。教育部這項作法無疑地對於我國擴展國際高等教育市場方面提供非常大的助力；然而，在開放遠距教學學分與學位授與的同時，我國大學似乎有檢討遠距教學經營方式的必要性。由於澳洲所開設的遠距教學課程大多是專業課程，而我國卻大多是通識課程，因此遠距教學課程普遍不受我國學校與學生的重視，負責遠距教學運作的組織層級也大不相同（洪靖雅，2003）。如前所述，澳洲各大學大多由副校長帶領幕僚諮詢專責組織來負責遠距教學之運作。反觀我國，其遠距教學之決策層級，大都由電算中心負責，這種層級是否適合於擬定正確且長遠之願景、提供擁有良好品質之教學，實在令人質疑（趙美聲，2005）。因此，我國實應參酌澳洲之作法，增加遠距教學專業課程之開設，提昇遠距教學專責單位之決策層級，建置強而有力之幕僚諮詢系統，如此方能提供絕佳品質之遠距教學，增加學生選修的意願。

七、學校經營方面

1980年代末期以來，澳洲高等教育機構受到市場化這股世界性趨勢的影響，加上政府經費的大幅縮減，大學逐漸依賴非政府經費來源。在2001年澳洲有超過三分之一的大學主要依賴其所賺取的收入。市場化趨勢所帶來的衝擊，使大學在治理與管理的工作上變得更為複雜，爭取各類經費、成本管理、商業與學術考量上的平衡，對大學經營帶來莫大的挑戰，很多澳洲大學開始重新建構其治理與管理結構（DEST, 2003）。

在市場化的衝擊下，澳洲的大學爲了要招生更多的外國學生，因此採行「管理與教學分離」、「增加教授授課時數」、「將資金投入短期可獲利之系所」等等作法，表面上雖然招收了更多外國學生，但是，卻導致澳洲各大學逐漸背離了原有的大學教育目的。反觀我國同樣也面臨到市場化與政府經費縮減等衝擊，教育部也逐漸鬆綁對於大學經營方面的管制，以期讓大學建立自己的特色，並且增強本身的競爭力；然而，由於疑懼失去大學原本理想目的，因此有許多法令仍規制著大學的經營自主權，其中教育人員任用條例即爲明顯的一例（戴曉霞，2000）。由於現行教育人員任用條例之限制，沒有學術背景之管理人不能進駐校園（教育部，2003），使得我國大學沒有辦法像澳洲的大學一樣，由專業人員專心維持營運等相關工作，而由教學者致力於與教學相關之工作。在此情形之下，各大學根本無法有效率招收外國學生，但也因爲如此，我國大學也避免發生如澳洲般的情形，權衡得失，如何採用「管理與教學分離」之經營方式，同時避免兩者間本位主義與失去連結之危機，應是有關人員應思索之方向。

在澳洲，其教育投資、教師授課時數、系所設立、外國學生的入學與課業標準等學校經營方面之事務大多由大學自主，政府很少干涉，結果卻導致大學過度商業化、文憑貶值，也忽視了大學原本的教育目的。反觀我國，私立大學校院由於其擁有「私法人」身分，因此其教育投資與授課時數大多是由學校自主，但是系所設立卻仍受教育部規範（私立學校法，2004）。而在公立學校方面，在「大學法施行細則」規範之下，公立大學

之教師基本授課時數、系所設立皆有其規範（教育部，2004a），不能如澳洲大學一般自由，而公立大學之教育投資亦有其規範（楊朝祥，2003）。然而，最近政府正計劃推行「公立大學法人化」，倘若全面實施，則國內各主要公私大學就可能會在法人化之下，爲了招收更多外國學生以維持營運，而可能以市場與商業導向來處理系所設立與教學內容等事宜，加上目前我國大學對於外國學生的入學與課業標準是由各校自主，倘若不加以品質控管，屆時就可能會發生與澳洲一樣的負面問題。由上述澳洲擴展國際高等教育市場的歷程可知，過度屈從於市場化的潮流，將會致使高等教育過度傾向企業化與商業化，最後將導致大學原有的傳遞文化、保存與創造知識、訓練人力、促進經濟進步與政治安定等功能喪失（戴曉霞，2000）。因此，政府有關單位在因應高等教育市場化潮流，並賦予各公私大學更多財政、人事權力之同時，亦應正視其可能會引起之負面問題，及早因應之，避免因過度企業化與商業化而產生忽視大學傳統教育目的之弊病。

八、海外招生組織方面

澳洲爲了大幅地擴展其高等教育國際市場，其政府不但設有「澳洲國際教育處」來負責協助全澳洲大學擴展國際教育市場，而且還有「澳洲大學副校長委員會」所主導之跨校組織「澳洲國際教育發展計畫中心」，負責協助各大學之對外行銷。反觀我國，目前在協助各大學招收外國學生方面，只限於補助各大學校院赴海外宣導招生，並由駐外機構提供國際教育展、留學博覽會等資訊（經濟部，2005）。由此可知，政府與各大學在擴展高等教育國際市場行動方面積極性依舊不夠。因此，政府與各大學應致力於建立整合組織，共同進行我國目前尚需加強的國際教育行銷策略之擬定、市場調查、政策研究分析等工作，並且積極地向其他國家提供語言考試評估服務、發展性服務，以及教育、衛生、財政管理、環境管理、公共管理等諮詢服務，以多面向的行銷策略擴展我國的高等教育國際市場。

九、移民政策方面

澳洲幅員廣闊，自從二次大戰後，即有大量難民與各國移民移入澳洲，目前澳洲大約有二千萬左右的人口，其中約有四分之一人口爲外來移民（Australian Bureau of Statistics, 2006）。近來澳洲政府爲了提升人口素質，並且吸引更多嚮往澳洲生活之留學生，特別規定外國留學生在畢業後六個月內倘若能找到技術性工作，則其將可拿到永久居留權。這項措施不但爲澳洲吸引許多外國學生，而且更爲其吸引了很多國外的優秀人才留在澳洲工作。反觀我國的幅員狹小，所能接受的移民人數當然遠不如澳洲，但是有鑑於目前出生率有下降的趨勢，因此未來我國仍有接納技術移民的空間，只是因爲土地面積的緣故，我國勢必要將技術移民的門檻訂得比澳洲還高才行。

有關於外國學生來台就學畢業後一年內，在台工作居留問題，教育部現已與勞委會及內政部警政署協調完成訂定具體作法，規定接受台灣獎學金修讀學位之外國學生，可於畢業後就業或申請延簽一年，以覓工作，找到工作後即可在台就業。這項規定雖與澳洲政策之立意相近，但由於台灣獎學金之名額有其限制，每一年度每個地區皆只能分配到幾個名額（教育部，2004b）。在此情形下，倘若將畢業後可留台工作者侷限在接受過

台灣獎學金之外國學生，則對於吸引更多外國學生、提昇我國產業素質方面之效果將極為有限。因此，呼應上述的論點，有關當局應在高技術門檻與配套措施之下，考慮將優秀的自費外國留學生也納入畢業後在台工作之範疇當中。

十、獎學金政策方面

由上述可知，澳洲在擴展國際高等教育市場的「援助」、「援助與貿易結合」階段，也曾經實施補助外國學生政策，但是等到澳洲高等教育在亞太地區建立起口碑與知名度後，澳洲就開始緊縮補助政策，但是卻也消弱了優秀學生留學澳洲之意願。反觀我國剛處於起步階段，我國高教在世界各地的口碑與知名度皆未建立，因此極需要補助政策來加以推動。有鑑於此，我國自九十四學年起，政府開始實施「台灣獎學金作業要點」計劃，除了提供外國學生豐厚的獎學金之外，更重要的是，其在遴選時特別強調獎學金受獎人必須能配合我國家建設，為我國所用之人才，以促進產業、經濟、教育等各方面發展（教育部，2004b）。由此可見，我國當前之獎學金政策走向很明顯地是著重於優秀外國學生之招收，其對我國大學之國際化與教育水準之提昇，無疑地具有其正面之意義！

綜觀我國與澳洲兩國擴展高等教育市場優勢條件與作法的差異處，筆者發現我國在外國學生權益保障法令、境外教育招生人數與品質稽核、遠距教學學分承認與經營、大學經營、海外招生組織與活動之整合、移民政策限制方面，皆有許多地方仍需加以改進。然而，這並不表示我國當前的政策全然必須改進，像目前的獎學金政策就值得讚許。因此，我國擴展高等教育市場之相關人士在借用澳洲經驗時，應審慎評估各項政策在我國的適用性，並且考量其實施之後的後遺症，預先制定預防負面影響的政策與機制，如此方能從擴展高等教育市場過程與結果中，獲得最大的利益！

陸、結語

從 1980 年代開始，「新右派主義」就佔據了世界主要國家的主流經濟學地位。而綜觀澳洲擴展高教國際市場的作法，筆者發現澳洲是應用了「新右派主義」的某些觀點。所謂「新右派主義」，是調和強調「國家競爭力、強而有力的政府、國家介入」等觀點的「新保守主義」(Neo-conservatism)，以及強調「使用者付費、市場機制、個人權利、教育選擇權、小而美的政府」等觀點的「新自由主義」(Neo-liberalism)而成 (Apple, 1993)。從「新保守主義」觀點來看，筆者發現澳洲政府在外國學生有利政策的制定、境外教育學生招生名額之鬆綁與品質管控、遠距教學學分與學位的承認、海外招生組織的運作、技術移民政策的實施等作法方面，皆是為了提升澳洲高等教育產業的競爭力，也由此可見澳洲在擴展高教國際市場方面國家介入程度之深。反觀我國，雖然政府已認知到擴展高等教育國際市場的重要性，但是除了在獎學金政策方面的介入較澳洲政府來得深入，且值得肯定外，我國在外國學生相關政策的制定、境外教育品質的管控、海外招生的協助、移民政策的內容等方面，國家介入的程度並不如澳洲來得深入，政府有關當局應多正視與檢討這些議題的適當作法，加強國家介入程度，制定有利的政策，以國家整體力量協助各大學擴展高等教育國際市場，進一步提升國家競爭力。

從「新自由主義」來看，筆者發現澳洲政府放寬對於各大學經營的限制，下放極大權力給各大學經營者，讓各大學在市場機制的競爭壓力下，重視學生消費權益、落實教育選擇權、並促使大學提升本身在高等教育國際市場的競爭力。因此在大學經營方面，政府只是扮演監督而非主導的角色。反觀我國，政府雖逐步下放更多權力給大學經營者，但是「鬆綁」程度明顯不如澳洲。但由澳洲的經驗可知，過度下放經營自主權給大學的結果，雖然可以讓大學像企業一樣有效率與效能地招收更多外國學生，但是卻產生過度商業化與企業化的弊病，這對於國家與大學整體與長期發展而言，顯然會產生不利的影響。未來我國大學可能會全面逐漸走向「法人化」，在這種情形下，如何在大學經營方面取得政府與大學間權力的平衡點，以避免發生重蹈澳洲的覆轍，實是我國政府與大學經營者所應深入思考的。

註釋

註一：澳洲大學校長只是虛位，真正擁有校長實權的是副校長，因此澳洲的大學副校長名雖為副校長，但實質上為校長（Van Vught, 1994/2001：43）。

柒、參考文獻

一、中文文獻

Van Vught, F. (1994). *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*.

王承緒、徐輝、徐小洲（譯）。國際高等教育政策比較研究。浙江：浙江出版社。

民主建港聯盟（2005）。香港教育產業化建議報告書。香港：出版者。

私立學校法（2004）。2005年5月24日，取自 <http://moe.cycu.edu.tw/edu/私立學校法.html>

洪靖雅（2003）。電子化教學之執行評估-國內大專院校優良遠距教學專案探討。世新大學行政管理研究所碩士論文，未出版，台北。

教育部（2002）。大學推廣教育實施辦法（2002）。2005年5月19日，取自 http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/All_Law/B/B-11.html

教育部（2003）。教育人員任用條例。2005年6月1日，取自 http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/All_Law/5/5-03.html

教育部（2004a）。大學法施行細則。2005年5月19日，取自 http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/All_Law/1/1-02.html

教育部（2004b）。台灣獎學金作業要點。2005年5月29日，取自 <http://epaper.edu.tw/045/important.htm>

教育部（2005a）。大學辦理研究所(系)碩士及大學部二年制在職專班審核作業要點。2005年5月29日，取自

- http://www.nuu.edu.tw/~advcourse/section%20of%20general%20affairs/data/new_page_6/93.0
- 教育部 (2005b)。專科以上學校遠距教學作業規範修正後全文及摘要。2005年5月29日，取自http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/HIGH/EDU6136001/distancelearning3.xls
- 教育部國際文化教育事業處 (2005a)。外國學生留學人數。2005年6月1日，取自http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/BICER/EDUANDY001/english/e2941.htm
- 教育部國際文化教育事業處 (2005b)。2005年6月14日，取自http://www.edu.tw/EDU_WEB/Web/SimpleText/home.htm?SHOW_TXT=Y
- 黃美珠 (2002)。高等教育國際化的方向：台灣加入世界貿易組織(WTO)之後。文教新潮，7(1)，7-12。
- 楊朝祥 (2001)。我國高等教育國際化的隱憂與因應。國家政策論壇，1(3)，108-111。
- 楊朝祥 (2003，7月29日)。大學學費調漲的成因與對策。國政研究報告。2005年6月19日，取自<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-R-092-014.htm>
- 楊靜子 (2005)。全球化下跨國高等教育的管制與品質－以香港、馬來西亞與澳洲為例。比較教育，58，99-138。
- 經濟部 (2005)。國際創新研發基地計畫。挑戰 2008：國家發展重點計畫。2005年5月19日，取自<http://www.cepd.gov.tw/eco-plan/construct-plan/92plans/m3.pdf>
- 趙美聲 (2004)。多面向展延我國數位學習的觸角：澳洲數位學習參訪的省思。台大教與學期刊電子報，25。2005年6月14日，取自http://edtech.ntu.edu.tw/epaper/930610/prof/prof_1.asp。
- 戴曉霞 (2000)。高等教育的大眾化與市場化。台北，揚智文化事業股份有限公司。
- 戴曉霞 (2004)。高等教育國際化：亞太國家外國學生政策之比較分析。教育研究集刊，50(2)，53-84。

二、英文文獻

- Apple, M. W. (1993). *Official Knowledge: Democratic in a Conservative age*. New York: Routledge.
- Auletta, A. A. (2000). A Retrospective View of the Colombo Plan: Government Policy, Departmental Administration and Oversea Students. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 22(1), 47-58.
- Auslink Migration Service (2004). *Australia operates an Overseas Student Program (OSP) that allows people who are not Australian citizens or permanent*

- residents*. Retrieved November 4, 2005, from <http://auslinkmigration.com/Student%20adobe.pdf>.
- Australian Bureau of Statistics (2006). *Population size and growth*. Retrieved July 18, 2006, from <http://www.abs.gov.au/Ausstats/>
- Australian Education International (2003). *About AEI*. Retrieved November 4, 2005, from <http://aie.dest.gov.au/general/about/About.htm>
- Australian Education International (2000). *Education Services for Overseas Students Act 2000*. Retrieved November 4, 2005, from <http://scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/3/3425/pdf/EduSerforOvStud00.pdf>.
- Australian Vice-Chancellors' Committee (2001). *AVCC Discussion Paper on International Education*. Canberra, Australia: Australian Vice-Chancellors Committee.
- Back, K., Davis, D. and Olsen, A. (1997). *Comparative Costs of Higher Education Courses for International Students in Australia, New Zealand, the United Kingdom, Canada and the United States*. Canberra, Australia: Australian Government Publishing Service.
- Bereday, G.Z.F.(1967). Reflection on Comparative Methodology in Education:1964-1966. *Comparative Education Review*, 3(3), 169-87.
- Blight, D. (1995). *International education: Australia's potential demand and supply*. Canberra: IDP Education Australia.
- David, D., Olsen, A., & Bohm, A. (2000). *Transnational educational providers, partners and policy*. Brisbane: IDP Education Australia.
- Department of Education, Science and Training (2001a). *Staff 2001: Selected Higher Education Statistics*. Retrieved November 4, 2005, from <http://www.dest.gov.au/NR/rdonlyres/2181B015-99AC-4D3A-9D67-89EE6EEA7A4D/4667/staff2001.pdf>
- Department of Education, Science and Training (2001b). *Student 2001: Selected Higher Education Statistics*. Retrieved November 4, 2005, from <http://www.dest.gov.au/NR/rdonlyres/F639BE40-DD97-404F-B5AB-858F6C0-FFC9E/2460/Students2001.pdf>
- Department of Education, Science and Training (2003). *The national report on higher education in Australia*. Retrieved July, 25, 2006, from http://www.dest.gov.au/highered/otherpub/national_report/default.htm.
- Dobson, I.R. & Holttta, S. (2001). The Internationalization of University Education Australia and Finland Compared. *Tertiary Education and Management*, 7(3), 243-254.
- Education:1964-1966. *Comparative Education Review*, 3(3), 169-87.
- Harman, G. (2004). *New Directions in Internationalizing Higher Education:*

- Australia's Development as an Exporter of Higher education Services. *Higher Education Policy*, 17, 101-120.
- Hawthorne, L.(2005). 'Picking Winners': The Recent Transformation of Australia's Skill Migration Policy. *International Migration Review*, New York.
- Heffernan, T. & Poole, D. (2004) . "Catch Me I'm Falling": Key factors in deterioration of offshore education partnerships. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 26(1), 75-90.
- IDP Education Australia (2005) . *About IDP*. Retrieved May 28, 2005, from <http://www.idp.com/aboutidp/article55.asp>.
- Khan, A.N.& Hancock, P. (2002) . Foreign Developments – The New Protective Regulatory Regime for Overseas Students' Education in Australia. *Journal of law and Education*, 31(2), 209-219.
- Marginson, S. (2002a) . The phenomenal rise of international degrees down under. *Change*, 34(4), 35-43.
- Marginson, S. (2002b) . Education in the global market: Lessons from Australia. *Academe*, 88(3), 21-23.
- Marginson, S. (2003, October) . *Australian international education in Asia-Pacific Opportunities, conditions, prospects*. ISANA 2003 14TH Annual Conference.
- McBurine, G, & Zuguras, C.(2001). The regulation of transnational higher education in Southeast Asia: Case studies of Hong Kong, Malaysia, and Australia. *Higher Education*, 42, 85-105.
- McCulloch, G. (2001) . Arbitrary Dismissal at Wollongong-An Issue for all NTEU Members. *The Advocate*, 8(1), 1-3.
- Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology(2001) .*Outline the Student Exchange System in Japan*. Retrieved November 4, 2005, from <http://www.mext.go.jp/english/news/2001/05/010501/mokuji.htm>
- Nelson, B. (2002) . *Higher Education at the crossroads: An Overview Paper*. Canberra, Australia: Commonwealth of Australia.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2004) . *Internationalization and Trade in Higher Education: opportunities An Challenges*. Paris: OECD.
- Poole, D. (2001) . Moving towards professionalism: The strategic management international education activities at Australian universities and their faculties of business. *Higher Education*, 42(4), 395–435.
- Porter, P. (2001) . *The Impact of Internationalization on University Education*, Paper prepared for DETYA, University of Western Australia, Nedlands.
- Shinn, C. ,Welch, A. and Bagnall, N. (1999) . Culture of Competition ? Comparing International student policy in the United States and Australia. *Journal of*

Further and Higher Education, 23(1), 81-99.

Smart, D. & Ang, G. (1993). The Origins and Evolution of Commonwealth Full Fee Paying Oversea Policy 1975-1992. In Peachment et al. (eds). *Case Studies Public Policy*. Curtin University..

Turpin, T., Iredale, R. and Crinnion, P. (2002) . The internationalization of Higher education: Implication for Australia and its education 'Client'. *Minerva*, 40, 327-340.

Universitas 21 Globe(2004). *Universitas 21: An International Network of Higher Education* . Retrieved November 4, 2005, from <http://www.universitas21.com/about/Universitas%2021%20-%20A%20International%20Network%20of%20Higher%20Education.pdf>

Universitas 21 Globe(2005). *About Universitas 21*. Retrieved November 4, 2005, from <http://www.universitas21.com/about/>

World Trade Organization (1998). *Education services: Background note by the secretariat*. WTO Council for trade in services.

Yang, R. (2003). Globalization and higher education development: A critical analysis. *International Review of Education*, 49(3-4), 269-291.